

Cambios en Washington

Notas para un nuevo debate

Xabier Gorostiaga

In Nicaragua in the '80s, there were three, not two, dancing the tango. The Sandinistas, the Resistance and the United States were all players on the domestic stage. Since 1990 some have insisted that the problem is a Nicaraguan one, but Washington supported and financed specific sectors of the UNO, even against the Chamorro government. This intervention was clearly recognized in the constant visits to Washington, although more than a year passed without an ambassador in Managua. The June 1993 visit of Clifton Wharton who resigned unexpectedly on November 9, and the appointment of a new ambassador have launched a new phase. Ambassador John Maisto walked into a complicated three-way dance between the government, the UNO and the FSLN as an active observer trying to give advice on how to dance the tango in the most adequate, democratic way, although this is obviously not easy for three to do. The policy of «neutrality» is a positive but insufficient step given an inheritance as complex as this.

Accepting our limitations and responsibilities is the first step towards reaching consensus. Accepting the limitations and responsibilities of external players who want only to observe is the second. The third step will be to see how we can work together to overcome the past and build a democratic association between countries which are different and not equal but which must inevitably share a common future. For this we also need to take a fourth step, to understand that the United States is not the same country it was a decade ago and that there are sometimes more than two trying to dance their own tango there as well. But above all, we need our own agenda: a national agenda, a Central American agenda, a Latin American agenda that will prevent us from being reduced to a NAFTA issue. Vision as well as a national and Latin American project is what will define the inevitable, difficult, but also hopeful step, for a mestizo continent, of accepting the challenge of the 21st century's globalizing adventure.

Este artículo pretende resumir la dialéctica, las dudas, la perplejidad de unos cambios en Washington que afectan a Nicaragua y Centroamérica, pero que no acaban de perfilarse con claridad.¹ En repetidas ocasiones en Nicaragua y Centroamérica, el tema recurrente del impacto de la Administración Clinton en la región reaparece, sin

lograr que los nicaragüenses y centroamericanos encontremos en estos cambios la claridad suficiente para tomar una posición.

¹ En diversos debates en el Diálogo Interamericano, en el Wilson Center, (mayo 1993) en el Carnegie Endowment (octubre 1993), en el propio Congreso Norteamericano (octubre 93).



Las recientes declaraciones del Subsecretario de Estado, Alexander Watson y del nuevo Embajador norteamericano en Managua, John Maisto, han levantado expectativas positivas. Claramente hay un nuevo estilo, un cambio de tono, de énfasis y de forma. También un cambio de fondo. La política de la confrontación y contención (*containment*) parecen superadas. La nueva política se define en torno a la promoción y defensa de la democracia de mercado. Se define la *democracia* como el «proceso para satisfacer mejor las necesidades compartidas ante deseos competitivos», y el *mercado* como «el proceso para satisfacer mejor las necesidades privadas y expandir las oportunidades». ²

Evidentemente que hay un cambio de una diplomacia de procónsules en la época de Reagan-Bush a una diplomacia de búsqueda del consenso, del diálogo y de la estabilidad. Algunos llaman a esto «tutelaje matizado» que promueve la autonomía y el respeto. Otros consideran que no hay un trasfondo de nuevas relaciones que permita una asociación autónoma y equitativa.

La frase más socorrida en Washington para referirse a Nicaragua y a Centroamérica es la de *benign neglect* (olvido benigno). Arturo Cruz

² Anthony Lake, Asistente del Presidente de Asuntos de Seguridad Nacional *From Containment to Enlargement* (21, septiembre 1993, Johns Hopkins University, Washington, D.C.) Pág. 3.

junior en un reciente trabajo presentado ante la Comisión Sanford calificaba esta marginación regional como «huérfanos de imperio». ³ Oscar Arias por su parte la calificaba de la frontera del olvido después del fin de la guerra en Centroamérica. Esta situación crea una paradójica contradicción en Centroamérica. Molestos cuando intervienen, frustrados cuando nos abandonan.

Sin embargo, no se da una política homogénea para Centroamérica. En El Salvador el Senador Mockley jugó un papel definitivamente constructivo, pacificador y democrático. Nicaragua no tuvo esa suerte con el Senador Helms, que reprodujo las peores políticas de la guerra fría. Elliott Abrams justificaba esa diferencia con el argumento «en El Salvador hemos ganado la guerra. En la victoria podemos ser generosos. Pero aquí no hemos ganado, más o menos ha ganado el Sandinismo. Es como en Vietnam... Es una parte de la vieja guerra fría y de la vieja guerra con Nicaragua». ⁴

Frente a esta actitud dura, las declaraciones de Alexander Watson y del Embajador Maisto revelan un nuevo estilo y prometen un nuevo contenido. Podría decirse que pretenden cerrar decorosamente la crisis entre Washington-Managua sin victoria, pero exigiendo el desmontaje del EPS como se negoció el des-

montaje del FMLN. El control civil sobre los militares, de indudable importancia y necesidad para consolidar la democracia en todos los pueblos, no se aplica con las mismas exigencias ni en Guatemala, El Salvador y Honduras, como tampoco en el propio Chile o Perú y por supuesto en Nicaragua. La situación de Haití trae nuevas dudas sobre esta política con los militares, que recuerda el viejo estilo del doble standard.

La posición reafirmada insistentemente de apoyar las instituciones democráticas, no aparece con transparencia cuando se trata de personalidades tan diferentes como el Presidente Aristide, el Presidente Cristiãni o la Presidenta Doña Violeta Barrios de Chamorro. Se ve que las personalidades y su capacidad de negociación definen también los márgenes del apoyo institucional.

La conocida frase «el problema lo resuelven los nicaragüenses» o los salvadoreños y los haitianos, no tiene el mismo significado en cada uno de los países. ¿Se debe esto a una doble política, a un maquiavelismo

³ Arturo J. Cruz, Jr.: «La Nueva Política Exterior de Estados Unidos»; más allá de un cambio de administración. (Nicaragua, marzo, 1993).

⁴ Xabier Gorostiaga: ¿La Paz Imposible? Entrevista con Elliott Abrams, *El Semanario* (26 de septiembre de 1993) y Wilson Center *Noticias*, the Latin American Program. Septiembre 93.

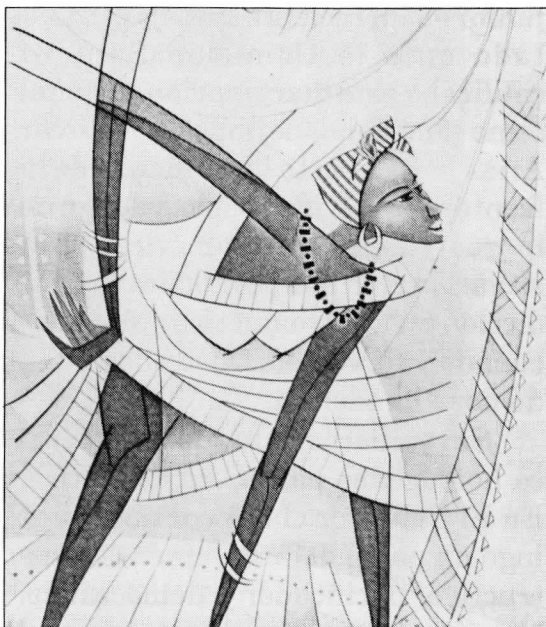
imperialista o la situación es más compleja y tiene otras consideraciones? Llenarse la boca con viejos epítetos y esquemas oculta la incapacidad de análisis de situaciones más complejas que en el pasado.

Algunos factores determinantes:

Centroamérica es considerada hoy irrelevante. Estamos marginados de la agenda norteamericana y de la agenda internacional. Incluso en discursos y pronunciamientos que pretenden enfatizar el interés de Estados Unidos por el *enlargement* es decir, por el compromiso y el involucramiento en los temas internacionales, Centroamérica no es mencionada ni una sola vez, mucho menos Nicaragua.

Lo sorprendente es que tampoco América Latina es mencionada, exceptuando la defensa de la democracia en Guatemala y Haití.

Ni México, ni Brasil, ni Chile, ni Argentina, ni los otros grandes países de América Latina son mencionados una sola vez. La palabra América Latina no aparece, a no ser que se identifique con la palabra NAFTA, la propuesta del Tratado del Libre Comercio. La Comunidad Económica Europea, Japón, el Pacífico, Rusia, los países de Centro y Europa Oriental, Sudafrica y Nigeria en el continente africano, junto con China



y el mundo islámico aparecen como las áreas más importantes del mundo. No sólo Centroamérica es irrelevante sino que América Latina es asumida como una realidad de las *emerging Western Hemispheric Community of Democracies*, (emergentes comunidades democráticas del Hemisferio Occidental). Como dijo un agudo analista norteamericano recientemente *América Latina is for granted* (América Latina está garantizada y se da por descontada).

La crisis reciente de NAFTA, sobre todo después de la profunda derrota de los conservadores en Canadá y ante las próximas elecciones en México, puede convertirse en una *Caja de Pandora*, que obligue a Estados Unidos a buscar una relación

con América Latina con más precisión y contenido que el mero anuncio de promover *market democracies*. Las democracias están muy tiernas para poder ser llamadas democracias en muchos países y el mercado debe ser construido, estabilizado, ampliado y sobre todo democratizado para que funcione en una forma eficiente, estable y con capacidad de resolver el creciente aumento de la pobreza, el desempleo y el desastre ecológico. *En Nicaragua la democracia y el mercado están en construcción y crisis*. En los tres últimos años las contradicciones de esta democracia de mercado se han hecho cada vez más patentes, al no existir todavía ni las instituciones maduras de la democracia (Asamblea, Corte Suprema, estado de derecho) ni los mecanismos y relaciones sociales de un auténtico mercado nacional.

¿Quiere decir esto que los cambios en Washington son meramente cosméticos? ¿Qué estas nuevas oportunidades son puros espejismos? ¿Qué los retazos nuevos de política no acaban de definir una línea coherente hacia América Latina? ¿Es el *benign neglect* una política suficiente para estos tiempos difíciles?

En términos nicas, algunos irónicos podrían decir que la política de la Administración Clinton para Nicaragua es un «nacatamal pindongo», es decir, sin carne ni contenido.

Un intento de aproximación al tema:

Los Estados Unidos están sufriendo una profunda transición. La guerra fría le permitió definir una clara política de (*containement*) contención. Incluso en los períodos en que Reagan llegó a calificar a Nicaragua y Centroamérica como la región más estratégica del mundo, no había una política específica para Nicaragua y Centroamérica, sino una política de contención global al comunismo aplicada en la región.

Los Estados Unidos están hoy buscando una nueva política exterior. La Administración Clinton no acaba de encontrar la fórmula para definirla. ¿Son las fuerzas fuera de la administración las que la definen? ¿Son algunos sectores combinados entre el Departamento de Estado, el Tesoro y Defensa? ¿Es el National Security Council (NSC)? Pareciera que un conjunto de 'lobbies', difundidos en las estructuras del poder norteamericano, económico, en los medios de comunicación social, en la industria militar, la banca y empresas transnacionales y en los grupos de poder federal en los diferentes estados, juegan un papel más fragmentado y variado que en los tiempos del desaparecido «imperio del mal» cuya amenaza los aglutinaba. No obstante esta fragmentación del po-

der de decisión, lograron alcanzar consensos suficientes en el período de la guerra fría y en momentos de expansión del poder económico, militar y político norteamericano. Estos núcleos de poder hoy no acaban de encontrar el consenso suficiente. La debilidad de la Administración Clinton, al no formar un nuevo equipo, sigue integrada en gran parte por funcionarios de otra débil administración democrática, la de Carter; además el débil lobby latinoamericano en Washington, no consigue sistematizar el consenso suficiente para definir la política exterior de Estados Unidos y menos para América Latina.

Los últimos discursos del Presidente Clinton, del Secretario de Estado Christopher Warren y el mencionado de Anthony Lake son lo suficientemente generales y ambiguos como para dar la sensación de una política sin tenerla. Esta ambigüedad repercute en forma negativa en América Latina, pero especialmente en Centroamérica y sobre todo en Nicaragua, donde la crisis sigue inconclusa sin conseguir enrumbar un proyecto nacional y regional con fuerza y consenso suficiente para enfrentar los cambios rápidos y profundos de la década de los '90. Esta incertidumbre y perplejidad se hace todavía más patente al no tener los Estados Unidos la capacidad de de-

cisión económica que la AID le permitió en la década pasada. Por otro lado, la inercia heredada de la Administración Reagan-Bush dificulta los cambios.

Sin embargo, se debe reconocer que en esta Administración hay un *nuevo profesionalismo político* en los principales dirigentes que se relacionan con América Latina y Centroamérica. Los ideólogos de la década pasada sólo mantienen algunas reliquias activas, especialmente en el poder Legislativo. Este nuevo profesionalismo latinoamericano en Washington ha comenzado a olfatear la complejidad y las amenazas de la nueva realidad en América Latina y sobre todo en Centroamérica.

El serio debate que se está realizando en diversas instancias de la Administración Clinton, específicamente dentro de la AID, el Departamento de Defensa y el NSC, demuestran la necesidad de revitalizar y reinventar la cooperación externa norteamericana. Hechos tan obvios como que en los últimos cinco años las exportaciones de los países subdesarrollados con los Estados Unidos han crecido más rápidamente que las exportaciones entre los megamercados, indican para estos expertos que los países del Sur son fundamentales para la consolidación económica norteamericana. Las exportaciones norteamericanas a países del Sur han

crecido en 106% entre 1986-91, de 77 billones a 159 billones de dólares, llegando a alcanzar un 38% del total de las exportaciones norteamericanas. Además, estas exportaciones conllevan un empleo para tres millones de norteamericanos, en un momento en que la crisis del desempleo es uno de los cuellos de botella internos de los Estados Unidos.

Por otra parte, estos expertos se dan cuenta que la cooperación externa norteamericana es entre las más bajas sobre su PIB en todo el mundo desarrollado y tiende a decrecer, mientras que Japón supera ya a la cooperación norteamericana. Por otro lado, son conscientes que décadas de cooperación norteamericana a través de la AID, han dejado en África y en América Latina una situación donde la mayoría de la población está en peores condiciones que lo estaban hace 20 años. La ingobernabilidad y la inestabilidad en el Sur, especialmente en los países vecinos de América Latina, se vislumbra como una amenaza subyacente.

Estos profesionales están hablando de «reinventar la cooperación» y la política exterior norteamericana en una forma mucho más coordinada y cooperante con otros países, superando el unilateralismo dominante en administraciones anteriores.

La *nueva visión* que Clinton anunció en su campaña electoral y que tantas expectativas levantó en América Latina y también en Nicaragua, tenía un sólido respaldo intelectual y profesional de connotadas personalidades incluso del *stablishment*. Mencionamos dos importantes documentos de 1992.⁵

«Reinventando la ayuda externa» fue presentado el 22 de diciembre al Presidente electo Clinton. Se le proponía un nuevo liderazgo norteamericano basado en la «inversión en la gente, la protección de la tierra y el fortalecimiento de las instituciones democráticas». La globalización del mundo no se ve como una amenaza sino como una «oportunidad sin precedentes» a la vez que las políticas actuales de los Estados Unidos se han desgastado y no responden a los intereses norteamericanos ni a los problemas globales. Por tanto proponen una política de «responsabilidad compartida» y de «intereses comunes» para garantizar la paz y el desarrollo en el período de la postguerra fría.

«La pobreza y la masiva degradación ambiental» son las mayores amenazas contra la democracia. El hecho de que 1.2 billones de perso-

⁵ Reinventing Foreign AID: White Paper on U.S. Development Cooperation in a New Democratic Era. December 1992.

nas vivan bajo absoluta pobreza y que 18 millones mueran anualmente de hambre (equivalente a cien jumbos llenos de gente estallando cada día) es el hecho dominante de la década. La expansión del SIDA, la inestabilidad social, las actividades terroristas, el flujo de refugiados y el aumento del narcotráfico son consecuencias de este hecho fundamental «como la guerra fría fue el interés central de Estados Unidos en el pasado, estos hechos dominan el presente».

Esta realidad requiere un nuevo programa de desarrollo global. «Nuestra capacidad intelectual conceptual y política está gastada, carece de coherencia y visión para enfrentar esta nuevas realidades». Para restaurar la competitividad norteamericana se necesita la promoción

de este desarrollo sostenido global. «Treinta años de experiencia han demostrado el completo fracaso de las políticas de desarrollo y la incapacidad de nuestra cortoplacista política exterior».

Este nuevo programa para el futuro que se le presenta al Presidente Clinton enfatiza en primer lugar la inversión en el pueblo y la educación, especialmente para mujeres de forma que se cree un *empowerment* un poder y capacitación que permita a los pueblos enfrentarse a la revolución científica y tecnológica.

Para ello la protección del ambiente y el ataque a la pobreza a través de una participación del pueblo son los aspectos determinantes. Para enfrentar este reto se requiere



la cooperación entre los países desarrollados dentro de una asociación de intereses comunes.

Esta nueva visión fue propuesta al Presidente por un grupo de connotados políticos, intelectuales y empresarios norteamericanos entre los que cabe destacar a Bryan Atwood, actual director de la AID, Richard Feinberg, Presidente del Diálogo Interamericano y actualmente en el NSC e incluso el propio Robert McNamara, antiguo Presidente del Banco Mundial y Secretario de Defensa.

Esta nueva visión de un grupo connotado de políticos y empresarios norteamericanos coincide con el documento presentado al Departamento de Defensa en febrero de 1992, en que se redefinen los nuevos intereses norteamericanos en América Latina. Ambos documentos ofrecían una visión de política exterior que hubiese permitido una genuina Nueva Era en las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

«El eje del documento del Departamento de Defensa gira sobre la redefinición del nuevo concepto de *seguridad en un mundo global*. La principal amenaza para Estados Unidos es actualmente la gradual pérdida de competitividad en el mundo y el fracaso para adaptarse a los cambios actuales».

Una América Latina estancada podría resultar en un debilitamiento

de la competitividad norteamericana y en un flujo de recursos de los bancos y del presupuesto de defensa norteamericano para una región en crisis. El crecimiento económico de América Latina y el fortalecimiento de su democracia son por tanto, de interés vital para Washington. En especial «los países pobres de la cuenca del Caribe, nuestros más próximos vecinos y su lamentable situación económica presentan el mayor potencial de amenaza para los Estados Unidos....» «Centroamérica requerirá apoyo sustancial y continuo para enfrentar su inestabilidad social».

Por tanto concluye el documento se augura un «dramático aumento en la importancia de América Latina para Estados Unidos».

«Más aún Centroamérica continúa sufriendo de sus clásicos males como la sobrepoblación y una grave disparidad social, que la convierten en un virtual museo para las políticas radicales, liderazgos caudillistas, corrupción y actitudes militares antidiluvianas» (Pág. 29).

Estos residuos de la guerra fría tienden a fomentar insurgencias, terrorismo, criminalidad y narcotráfico. Para enfrentar estas situaciones hay que superar «las inherentes deficiencias de una fragmentada política exterior solamente dirigida a solventar las crisis».

¿Qué ha sucedido con estas pro-

puestas de una nueva estrategia al inicio de la Administración Clinton? ¿Será la razón que *el Latin American lobbies* es muy débil en Washington? y estas propuestas se han implementado más definidamente en China, Rusia, Europa Oriental y Sudáfrica que tenían mayor poder de lobby?

La difícil transición norteamericana de la guerra fría a la globalización implica aceptar que *Estados Unidos es hoy un país en transición*. Este marco analítico es importante para Nicaragua, Centroamérica y América Latina.

Encontrar las formas de incidir en las instituciones y en los nuevos profesionales norteamericanos, es una tarea de mediano plazo pero de importancia estratégica. Por otro lado, aunque parezca contradictorio y paradójico, importantes sectores que se han opuesto a NAFTA están más cercanos a América Latina que grupos monopólicos propulsores de el Tratado de Libre Comercio. El propio *caucus latinoamericano* se manifestó sin entusiasmo sobre la propuesta actual de NAFTA.

Nicaragua, noviembre 1993:

Estas contradicciones son parte de un proceso de transición difícil y complejo, que viejos esquemas de análisis sobre América Latina no

ayudan a clarificar. Por otra parte, el lenguaje, las promesas, el nuevo estilo de la Administración Clinton no llevan contenido específico ni propuestas suficientes para enfrentarse a las nuevas realidades de América Latina, en especial para países como Nicaragua «tan pequeños pero complejos» (Elliot Abrams).

La Administración Clinton por otra parte, pretende eludir fácilmente responsabilidades del gobierno norteamericano en el pasado. La polarización actual de Nicaragua no es sólo un problema histórico y cultural de la intolerancia política que ha dominado al país en el último siglo. Es también producto de una política injerencista y polarizante que exacerba las contradicciones internas.

En Nicaragua en la década de los '80 no se bailó un tango entre dos sino entre tres. El Sandinismo, la Resistencia y Estados Unidos fueron actores domésticos.

Desde 1990 se afirma que el problema es sólo de los nicaragüenses, pero Washington financió y apoyó a sectores específicos de la UNO, incluso contra el propio gobierno de Doña Violeta. Las continuas visitas a Washington de líderes políticos nicaragüenses eran el claro reconocimiento de esa injerencia, incluso sin Embajador nombrado por más de un año en Managua.

La visita de Clifton Wharton en

junio de 1993, que sorpresivamente renunció el 9 de noviembre de este año y el nombramiento del nuevo embajador abren esta nueva fase.

Los Estados Unidos y América Latina se enfrentan simultáneamente a esta transición difícil y compleja. Para ninguna de estas regiones hay aún políticas definitorias para el futuro. Mientras el Tratado de Libre Comercio (NAFTA) intenta definir hoy la agenda económica norteamericana, para Centroamérica el dilema es cómo insertarnos en un mundo globalizado. Los temas de nuestra agenda deberían concentrarse en la búsqueda de un modelo de desarrollo capaz de generar crecimiento sostenible con empleo y equidad, la formación del capital humano para enfrentar la revolución tecnológica y la concentración y centralización del poder mundial, y la integración latinoamericana.

Para Nicaragua en particular, el desafío es encontrar un consenso tripartito: Gobierno-FSLN-UNO. Esta es una experiencia difícil. Equivale a intentar nuevamente bailar un tango entre tres. El nuevo Embajador de Estados Unidos en Nicaragua pretende desde su propio estilo, enseñar a bailar este tango entre tres, y aprovechando las contradicciones internas de las fuerzas en pugna, imponer su propia agenda. Esto no ha resultado en el pasado.

El dilema para esta misión diplo-

mática es cómo ser un observador activo de la Administración que representa, y adoptar una nueva política de *neutralidad constructiva* buscando hacer realidad la reiterada afirmación de que «el problema lo resuelven los nicaragüenses».

Lo que correspondería para iniciar una nueva asociación democrática (*partnership*) sobre bases de respeto y autonomía, es facilitar y promover el diálogo nacional, sin pretender determinar su agenda.

A los nicaragüenses por tanto, nos corresponde *consensuar nuestra propia agenda nacional*, coincidente con una profunda integración cultural, política y económica con Centroamérica y el resto de América Latina y el Caribe. Sólo así podremos situarnos e incidir en la transición norteamericana y no quedarnos reducidos a los márgenes que ofrezca un NAFTA con posibilidades ahora muy reducidas.

Serán estas dos transiciones, la de América Latina y la norteamericana conflictivas y antagónicas como en el pasado? o ¿pueden ser complementarias y asociadas en el siglo XXI?. Dependerá de los nuevos sujetos sociales. Se requiere, por tanto, nuevos sujetos de complementariedad y no de confrontación en el Norte, Centro y Sur del mismo continente. Este es un mutuo desafío y una común responsabilidad. □